



UNIVERSIDAD DE CUENCA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CARRERA DE DERECHO

**“POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS
DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES”**

**Trabajo de Titulación previo a la obtención del título
De Abogado de los Tribunales de Justicia de la
República y Licenciado en Ciencias Políticas y
Sociales**

AUTOR:

HENRY DANILO FARFÁN MOROCHO

CI: 0104741632

DIRECTOR:

DR. MARLON TIBERIO TORRES RODAS

CI: 0301504643

CUENCA - ECUADOR

2017

RESUMEN

La Organización territorial planteada en la Constitución del Ecuador y en su Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD) ha facilitado la aparición de las potestades tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, siendo un factor medular de la descentralización al asumir la razón de las transferencias de competencias a los municipios que a su vez deben demostrar estar a la capacidad de prestar servicios, responder a las demandas, así como de obtener y administrar sus recursos, dentro de las áreas de su jurisdicción tomando en cuenta que el ordenamiento jurídico estatal será el mecanismo regulador del cumplimiento de dichas funciones. Esta realidad le permite a los GAD contar por disposición legal de autonomía política, administrativa y financiera lo que les otorga la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, esta realidad refiere a realizar un estudio en la Ciudad de Cuenca sobre los impuestos tasas y contribuciones especiales en el marco de la Constitución del Ecuador así como de su norma especial Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Palabras Claves: Tributarias, Potestades, Jurisdicción, Descentralización, Disposición Legal.

ABSTRACT

The territorial organization set out in the Constitution of Ecuador and its Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization (COOTAD) has facilitated the appearance of the tax powers of the autonomous decentralized municipal governments, being a central factor of the decentralization when assuming the reason of Transfers of powers to municipalities which in turn must demonstrate the capacity to provide services, respond to demands, and obtain and manage their resources, within the areas of their jurisdiction taking into account that the state legal system Will be the regulatory mechanism for compliance with these functions. This reality allows the GAD to count on a legal provision of political, administrative and financial autonomy which gives them the effective capacity of these levels of government to be governed by their own governing bodies and governing bodies in their respective territorial constituencies. To carry out a study in the City of Cuenca on the taxes and special contributions within the framework of the Constitution of Ecuador as well as its special rule Organic Code of Territorial Organization Autonomy and Decentralization (COOTAD).

Keywords: Tax powers, jurisdiction, decentralization, Legal provision.



ÍNDICE

Contenido	
RESUMEN	2
ABSTRACT	3
ÍNDICE	4
CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR	6
CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL	7
DEDICATORIA	8
AGRADECIMIENTO	9
INTRODUCCION	10
CAPITULO I	12
De Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales	12
1.1 Estructura Administrativa del Estado Ecuatoriano	12
1.2 Naturaleza Jurídica de los Municipios	15
1.3 Criterio de autonomía y Potestad Tributaria de los Municipios	17
Capitulo II	22
2. Constitución, Gobierno Municipal y COOTAD	22
2.1 El Poder Tributario en el marco de la Constitución del Ecuador	22
2.2 Potestades Tributarias de los Gobiernos Municipales	24
2.2.1 Autonomía y Potestad Tributaria del Gobierno Municipal de Cuenca	26
2.2.2 Principios que sustentan el ejercicio del poder tributario municipal de Cuenca en torno al nuevo rol del Estado	28
2.3 Los Impuestos, las tasas, y las Contribuciones Especiales según el COOTAD	31
2.4 El Consejo Municipal y el COOTAD	34
Capítulo III	35
Situación Actual de las Potestades Tributarias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cuenca, Derecho Comparado	35
3.1 Impuestos Municipales	35
3.2 Clases de Impuestos Municipales	38
3.3 Tasas y Contribuciones Municipales	38
3.4 Sujetos de Impuesto Municipal	40
3.5 Impuesto a Predio Urbano	40



3.6 Impuestos a los Vehículos	42
3.7 Impuestos de patentes municipales.....	43
3.8 Impuestos a los Espectáculos Públicos	45
3.9 Derecho comparado en materia Tributaria Municipal	46
3.10 Análisis de la Normativa Tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales.....	48
Conclusiones.....	52
Bibliografía.....	53



CLÁUSULA DE DERECHOS DE AUTOR



Universidad de Cuenca
Cláusula de derechos de autor

HENRY DANILO FARFAN MOROCHO, autor de la tesis **“POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES”**, reconozco y acepto el derecho de la Universidad de Cuenca, en base al Art. 5 literal c) de su Reglamento de Propiedad Intelectual, de publicar este trabajo por cualquier medio conocido o por conocer, al ser este requisito para la obtención de mi título de Abogado de los Tribunales de Justicia de la República del Ecuador y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales. El uso que la Universidad de Cuenca hiciere de este trabajo, no implicará afección alguna de mis derechos morales o patrimoniales como autor.

Cuenca, abril de 2017.

Henry Danilo Farfán Morocho

CI: 0104741632



CLÁUSULA DE PROPIEDAD INTELECTUAL



Universidad de Cuenca
Cláusula de Propiedad Intelectual

HENRY DANILO FARFAN MOROCHO, autor de la tesis “**POTESTADES TRIBUTARIAS DE LOS GOBIERNOS AUTONOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**”, certifico que todas las ideas, opiniones y contenidos expuestos en la presente investigación son de exclusiva responsabilidad de su autor.

Cuenca, abril de 2017.

Henry Danilo Farfán Morocho

CI: 0104741632



DEDICATORIA

Está dedicada a mis padres Gerardo e Irene ya que gracias a ellos he podido alcanzar una meta más, ellos me demostraron que se puede conseguir sueños, anhelos con esfuerzo y dedicación.

Así mismo doy las gracias a Dios por haberme dado un motor en mi vida que son mis hijos Emilio y Danielito quienes me ayudaron a lograr concluir de una manera recta y brillante mi carrera profesional.

Muchas gracias.....

Henry Farfán M.



AGRADECIMIENTO

Un sincero agradecimiento a los docentes de la Universidad de Cuenca, que me impartieron sus conocimientos y me ilustraron acerca del arte de ejercer la abogacía.

A mi distinguido director de monografía Dr. Tiberio Torres Rodas que con sus principios e innumerables conocimientos supo guiar este trabajo hasta su culminación.

INTRODUCCION

Actualmente, en aras de una democracia más horizontal y menos vertical, donde las decisiones no emanen de un ente centralizado, muchas veces desconectado de la realidad de la periferia, sino de gobiernos que hagan vida en el ámbito local, constitucional y en definitiva legalmente se han dotado a los gobiernos autónomos descentralizados y a los gobiernos municipales de competencias suficientes que dejan en evidencia la imperiosa intención y necesidad de autogestión y cogestión pública a nivel local y regional, destinadas a dar respuestas a las demandas de la población. Las atribuciones constitucionales y legales conferidas a los gobiernos locales buscan, por lo tanto, reafirmar y consolidar la autonomía, acentuar el proceso de descentralización y democratizar el poder político.

La descentralización pasa necesariamente por la independencia financiera, esto es, los recursos económicos necesarios para cumplir cabalmente con las funciones atribuidas a los gobiernos municipales. En este sentido, el legislador ha dispuesto una limitada pero sustanciosa variedad de fuentes de financiamiento traducidas en ingresos no tributarios, con la asignación presupuestaria del gobierno central como el aporte más destacable, los ingresos tributarios que se obtienen mediante la recaudación de impuestos, las tasas y las contribuciones especiales de mejoras; y por último los ingresos provenientes de endeudamiento público.

La urgencia que tienen los gobiernos municipales de obtener mayores recursos financieros para el cumplimiento de demandas ciudadanas que cada vez son mayores- producto de la modernización de la sociedad-, conlleva a estudiar las potestades tributarias de los gobiernos autónomos municipales. Por tal motivo, este trabajo de investigación está estructurado en tres capítulos. El primero analiza el régimen de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el criterio de autonomía y potestad tributaria de los municipios. Dicho análisis comienza haciendo una revisión de la condición que tienen actualmente los



gobiernos municipales de conformidad con la vigente organización territorial y el reconocimiento de competencias, que conducen a su vez al desarrollo de las categorías de autonomía y descentralización.

En el segundo capítulo se revisa el poder tributario y las potestades de los gobiernos municipales en el marco de la Constitución del Ecuador. Por otro lado se revisan los principios que sustentan el ejercicio del poder tributario municipal de Cuenca en torno al nuevo rol del Estado, sin dejar descartar un pertinente estudio acerca de los Impuestos, las tasas, y las Contribuciones Especiales según el COOTAD.

Finalmente, en el tercer capítulo se estudian las potestades tributarias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cuenca, se hace un estudio de Derecho Comparado en materia tributaria municipal y se cierra con un análisis de la gestión del impuesto a la patente en el cantón Cuenca.

CAPITULO I

De Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales

1.1 Estructura Administrativa del Estado Ecuatoriano

La organización del territorio guarda una relación intrínseca con la división político administrativa del territorio que conforma un Estado-nación, con la forma cómo se estructura un territorio, que suele hacerse por niveles, de extensiones heterogéneas, donde los entes y órganos públicos correspondientes ejercen sus atribuciones de conformidad con lo establecido por las leyes y la Constitución.

En el caso de los Estados unitarios se entienden como aquellos en los cuales su poder está concentrado en el gobierno nacional y por lo tanto existe un solo centro de poder político que monopoliza las competencias y atribuciones, y tiene al territorio del Estado como su jurisdicción. Son conservadores, las autoridades locales son meramente delegados del poder central que cumplen sus órdenes, y también se caracteriza por tener un solo cuerpo legislador.

Otra característica importante de los Estados unitarios es su organización territorial por niveles: nacional, intermedio y local por lo general. En el nivel nacional participa el Presidente de la República, titular del poder Ejecutivo, el Congreso como representante del poder Legislativo y Corte de Justicia como figura titular de las funciones judiciales, amén de otros entes establecidos en la Constitución como la Contraloría, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, y las Superintendencias. En cuanto al nivel intermedio éste está conformado por autoridades designadas como el Prefecto y el Gobernador; y a nivel local se encuentran Alcaldes, junto con delegaciones de organismos nacionales como jefaturas ministeriales o áreas de servicios como educación o salud (Nagua, pág. 27).

En este orden de ideas, puede afirmarse que al aprobarse la vigente Constitución del Ecuador se dio inicio a un proceso que comprendía la reorganización del territorio del Estado, otorgándole prioridad a una democracia con competencias y recursos más descentralizados beneficiando por supuesto a los gobiernos autónomos descentralizados que finalmente dieron respuesta a las exigencias de las provincias y ciudades acerca de la necesidad la autonomía y consolidación institucional de los gobiernos autónomos descentralizados.

Este nuevo escenario obligó a otras transformaciones como establecer nuevas normativas para regular la organización territorial del Estado, contemplada en la en el Título V, Capítulo Segundo de la Constitución vigente donde se señala la necesidad de desarrollarla ley que regule y controle la descentralización territorial en los diferentes niveles de gobierno así como el sistema de competencias que establezca los procedimientos para el cálculo y la distribución anuales de los fondos que recibirán los GADS del Presupuesto General del Estado. Al respecto, Cañas apunta lo siguiente:

“(...) la política tributaria de los GADS se norma a través de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que guardan relación con los principios constitucionales y buscan la equidad y proporcionalidad de los tributos. (2010, pág. 57)

En este orden de ideas, debemos señalar que la Constitución del Ecuador (2008) establece en su artículo 227, que conforma la sección segunda del capítulo séptimo, del Título IV que se refiere a la Participación y Organización del Poder, que la observancia funcional de los municipios debe ajustarse a lo establecido en la Carta Magna pues establece el rol de los municipios, y donde menciona, además, que la administración pública constituye un servicio a las ciudadanas y a los ciudadanos y debe regirse por sus principios los cuales son: eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Por otro lado, el artículo 264 del texto Constitucional indica palmariamente las competencias exclusivas de los gobiernos municipales, y hace mención de la planificación del desarrollo del cantón, el control de uso del suelo, el mantenimiento de la vialidad, la prestación de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos entre otros servicios públicos; de igual manera, se hace mención de las actividades de saneamiento ambiental, la potestad de crear modificar o suprimir ordenanzas, de regular y controlar el transporte público, de planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, entre otras. En este sentido:

Art. 264. “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.
4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley
5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras (...)”(Constitucion del Ecuador , 2008, pág. 87)

Como puede evidenciarse, la nueva organización territorial ha facilitado la aparición de las potestades tributarias de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, siendo un factor medular la descentralización al asumir la razón de las transferencias de competencias a los municipios que a su vez deben demostrar estar a la capacidad de prestar servicios, responder a las demandas (los *outputs*) así como de obtener y administrar sus recursos, dentro de

las áreas de su jurisdicción y tomando en cuenta que el ordenamiento jurídico estatal será el mecanismo regulador del cumplimiento de dichas funciones.

Por tales razones, el artículo 270 de la Carta Magna señala que los gobiernos autónomos descentralizados tienen la facultad de generar sus propios recursos financieros sin que esto implique su exclusión en las rentas del Estado. Esto confirma la descentralización de competencias de los gobiernos autónomos municipales en materia financiera a la vez que consolida los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Valga la cita:

Artículo 270. Los gobiernos autónomos descentralizados generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad (Constitución del Ecuador, 2008)

1.2 Naturaleza Jurídica de los Municipios

El régimen municipal ecuatoriano hereda el sistema español, el cual contempla que los pueblos y comarcas con mil o más habitantes deben tener municipalidades, que gocen de competencias en cuanto a policía para el orden público, educación, obras públicas, salud y beneficencias entre otras para los ciudadanos (Cabrera, 2014)

Por tal motivo, luego de la disolución de la Gran Colombia, Ecuador se estructuró en departamentos, provincias, cantones y parroquias; y según la primera constitución del país, en 1830, cada cantón estaba gobernado por un corregidor y los concejos municipales existían solamente en las capitales de cada provincia. Luego, con la Constitución de 1850 se ordena la creación de municipalidades en cada cabecera cantonal. Posteriormente, tras un largo proceso de reformas constitucionales en Ecuador por más de un siglo a la cual no fue ajena la organización político administrativa, ya para 1998 se estableció, de conformidad con su artículo 228, que los gobiernos seccionales autónomos fueran ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos determinados en la ley para la administración de las circunscripciones

territoriales indígenas y afro ecuatorianas. Así mismo, se estableció, en palabras de Cabrera “que los gobiernos provincial y cantonal gozaran de plena autonomía, y en uso de su facultad legislativa al dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras”(2014, pág. 25)

Ahora bien, el texto Constitucional ecuatoriano de 1998 en su artículo 230 reconocía que la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos municipales sería fijado por ley, observando la eficaz aplicación de los principios de autonomía, descentralización administrativa y participación ciudadana. A propósito de los recursos, el artículo 231 señalaba que los gobiernos seccionales autónomos generarían sus propios recursos financieros, participando también de las rentas del Estado, de acuerdo con los principios de solidaridad y equidad, con la entrega de recursos de manera predecible, directa, oportuna y automática.

Sobre este punto, la aprobación de la Constitución vigente incluye algunas modificaciones en la materia, y en consecuencia, los gobiernos subestatales dejan de considerarse como gobiernos seccionales autónomos para denominarse gobiernos autónomos descentralizados. De esta manera la Constitución vigente, con un cariz adaptado a las exigencias del siglo XXI, estimula una nueva organización territorial en la que se incluye la región y se reconocen regímenes especiales. Un ejemplo palmario de ello es el artículo 238 según el cual los gobiernos autónomos descentralizados municipales al igual que el resto de gobiernos autónomos descentralizados (regional, provincial, metropolitano y parroquial rural), gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Al respecto:

Artículo 238. Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional. Constituyen gobiernos

autónomos descentralizados las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales.(Constitucion del Ecuador , 2008)

Finalmente, en lo que respecta a este punto, la norma constitucional establece en su artículo 264 el reconocimiento de sus competencias de carácter exclusivo, en tanto que el artículo 270 establece la obligación de estos gobiernos de generar sus propios recursos financieros aunque con la participación de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. En este sentido, conforme el artículo 271, participa de al menos el quince por ciento (15%) de ingresos permanentes y de un monto no inferior al cinco por ciento (5%) de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Dichas asignaciones anuales se caracterizan por ser predecibles, directas, oportunas y automáticas. También quedan señalados los criterios para la distribución de los recursos por parte del Estado central, así como la exigencia de que toda transferencia de competencias vaya acompañada de la transferencia de los suficientes recursos económicos para su ejercicio.

1.3 Criterio de autonomía y Potestad Tributaria de los Municipios

La autonomía tiene su origen en la Filosofía, que posteriormente transita hacia el campo de la Ciencia Política, para luego decantarse en el ámbito de lo jurídico y por lo tanto tiene un componente polisémico, varias acepciones que incluso pueden ser contradictorias entre sí. Así al menos lo refiere Peña, quien considera que cada vez que se encuentre utilizando el término en un texto jurídico, resulta necesario tratar de determinar el hecho preciso que pretende regular, pudiendo darse el caso, inclusive, que dicho término no se corresponda con un valor jurídico específico(2001, pág. 441)

A pesar de la imprecisión del término, huelga decir que la autonomía es una característica de los gobiernos autónomos descentralizados que les permite expedir su propia normativa aunque subordinada a la Constitución de la

República, a los códigos orgánicos, a las leyes, y demás ordenamiento jurídico estatal, similar a los pueblos indígenas ecuatorianos, valga la comparación. Puede entenderse la autonomía local tanto derecho como capacidad - que demuestre efectividad de valerse por sí misma- de las autoridades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los recursos públicos. Este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directos y universales, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos.

La autonomía tiene su alcance y éste está dado en las competencias específicas de los gobiernos locales que están determinadas por la Constitución y por la ley. Por lo tanto el COOTAD en su artículo 53 establece:

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integradas por las funciones ejecutivas, legislación, fiscalización y de participación ciudadana previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponde”, y, “la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón.(2010, pág. 27)

A propósito de este código, es válido acotar que en su artículo 5 prevé que la autonomía política, financiera y administrativa de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y regímenes especiales; en efecto:

La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales prevista en la Constitución comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes. Esta autonomía se ejercerá de manera responsable y solidaria. En ningún

caso pondrá en riesgo el carácter unitario del Estado y no permitirá la secesión del territorio nacional (...)

La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa predecible, oportuna, automática y sin condiciones los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la *capacidad de generar y administrar sus propios recursos*, de acuerdo dispuesto en la Constitución y la ley. (2010, pag 5)

En resolución, los Gobiernos Autónomos Descentralizados tienen una facultad importante para no solo cumplir sino también potenciar el ejercicio de sus competencias reconocidas por la propia Constitución, a través de la autonomía como elemento clave de su gestión, pues como manifiesta Mogrovejo “la potestad que dentro del Estado pueden gozar los municipios (....) para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios”(2009, pág. 35). Estas competencias que enuncia la Constitución en artículo 264 toman desarrollo con la aprobación del Código de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) y se complementan con el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Pública

Por tal motivo, y en el marco de los postulados de una democracia a la cual ya nos hemos referido, en la actualidad los GAD tienen mayores competencias y responsabilidades, tal como lo reconoce el artículo 53 del COOTAD respecto de su naturaleza jurídica, el artículo 54 donde puntualiza sus funciones y el artículo 55 que señala sus competencias exclusivas en consonancia con las disposiciones constitucionales.

Otro aspecto a considerar, aunado a la autonomía, es la potestad tributaria de los municipios, pues es un tema de vital importancia que se encuentra dentro de las competencias de los (GAD). Los Municipios tienen capacidad fiscal, es decir, que están habilitados, gracias a las atribuciones conferidas por la Constitución y las leyes, para obtener recursos bien sean de fuentes tributarias, no tributarias y por

endeudamiento público. Respecto de los ingresos tributarios, el artículo 489 del COOTAD menciona las fuentes normativas de obligaciones tributarias municipales, señalando primeramente las leyes que han creado o crearen tributos para financiar los servicios municipales; segundo las leyes que facultan a las municipalidades para que puedan aplicar tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y, tercero las ordenanzas que dicten las municipalidades en uso de la facultad conferida por la Constitución y la ley. Al respecto:

Artículo 449. Fuentes de la obligación tributaria.- Son fuentes de la obligación tributaria municipal y metropolitana:

a) Las leyes que han creado o crearen tributos para la financiación de los servicios municipales o

Metropolitanos, asignándoles su producto, total o parcialmente;

b) Las leyes que facultan a las municipalidades o distritos metropolitanos para que puedan aplicar

Tributos de acuerdo con los niveles y procedimientos que en ellas se establecen; y,

c) Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley.

Finalmente, cabe señalar que los impuestos municipales son de carácter general, creados para todos los municipios de la República por igual aunque tienen el carácter de particular los que se crean solo en beneficio de uno o más municipios, o aquellos que se han facultado crear en alguno de ellos. Esta afirmación solo es posible si hay reconocimiento de la autonomía política la cual se concreta al demostrarse capacidad efectiva para regularse mediante normas de gobierno propio bajo su total responsabilidad y autonomía financiera que se manifiesta, en parte, en el derecho de recibir de manera directa, automática y oportuna los recursos que le corresponden por el Presupuesto General de Estado. En palabras

llanas, los (GAD) reciben ingresos de dos maneras: aquellos que se dan por el cobro de tributos y aquellos que son ingresos permanentes por parte del Estado.

De todo lo anterior podemos resumir que la capacidad que tienen los (GAD) municipales para generar recursos financieros en materia de tributos deviene primeramente de la Constitución y en segundo lugar de las leyes. Esta capacidad también se manifiesta en la prerrogativa para la creación de tasas y contribuciones especiales mediante la expedición de ordenanzas municipales. En palabras de Giuliani, los municipios poseen “poder tributario originario tienen facultades con naturaleza jurídica similares al Estado, y la provincia, con repercusión en el ámbito donde actúan”(1962, pág. 272)

La capacidad fiscal de los GAD municipales se ve reflejada en el balance de ingresos y egresos que hacen parte de su presupuesto anual. La disponibilidad de recursos y el destino que se le dan a dichos recursos van en función de las políticas públicas, esto es, de la planificación y ejecución de obras y servicios a favor de los habitantes de la respectiva circunscripción cantonal o municipal.

Capítulo II

2. Constitución, Gobierno Municipal y COOTAD

2.1 El Poder Tributario en el marco de la Constitución del Ecuador

El poder tributario lo podemos definir como aquel que se origina en esencia del poder público del Estado, el cual cuenta con la capacidad jurídica de imponer tributos a sus administrados. Tradicionalmente se ha considerado que la capacidad para la imposición de tributos es ejercido por el Estado, junto con el poder para el poder para acuñar moneda y para declarar la guerra, constituye el núcleo identificador de la soberanía política. La competencia para imponer los tributos ha sido uno de las cualidades tradicionalistas de la soberanía política tributaria. En relación Blanco establece lo siguiente:

El poder tributario es una especie del poder político vinculado a la soberanía, como encarnación del poder del Estado en una suprema autoridad y como autonomía del orden público, así pues, la soberanía no sólo es nota característica del poder político, sino también en que es la soberanía la que legitima el poder, así como el ejercicio del poder, es esencialmente, la manifestación de la soberanía(1973, pág. 20)

Sobre este tema, Jaramillo define el poder o potestad tributaria de la siguiente manera:

Potestad tributaria es una facultad o atribución jurídica que en forma abstracta, permanente, irrenunciable, y que en principio indelegable y legal, posee el Estado para establecer contribuciones para atender las obras y servicios público(2005, pág. 45)

Ahora bien, ambas definiciones son el reflejo a la intención del Estado para realizar el ejercicio de la potestad tributaria como requisito para exigir el pago de la carga tributaria y con los mismos solventar el gasto público.

Es por ello, que resulta necesario resaltar que según la definición realizada por Jaramillo aporta un ingrediente adicional al afirmar que cuando se menciona a la potestad tributaria estamos haciendo referencia al ejercicio de la facultad que tiene el poder público del Estado, consistente en la utilización del mismo, el cual es de carácter objetivo y preexistente, siendo considerado un concepto de carácter subjetivo en cuanto a que es un poder que está íntimamente atribuido al Estado.

En palabras de Garza nos dice que el poder tributario es “la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas”(1985, pág. 56)

En este sentido, tenemos que si el potestad tributaria o poder tributario es ejecutado por el Estado bajo el imperio que representa no sería menos cierto decir que esta potestad tendría que estar legitimada con un apalancamiento de carácter jurídico el cual debe descansar bajo los principios jurídicos expuestos en la norma constitucional y que posteriormente serán desarrollados en normas de carácter especial como las normativas secundarias.

En el Ecuador la potestad que tiene el Estado para imponer tributos es una característica propia que forma parte de la soberanía la cual está en sintonía con el Estado de Derecho, y encuentra su legitimación en la norma fundamental denominada Constitución. En este sentido, el reconocimiento constitucional que legitima el ejercicio de esta característica del Estado, no le atribuye que su práctica sea de carácter absoluta y desmesurada, sino por el contrario racionalmente limitada, con base en un acatamiento ineludible de los principios que se han dado en el ámbito constitucional que sirven para modular el ejercicio del Estado en cuanto al poder o potestad tributaria.

Sobre este tema, según la Constitución del Ecuador establece con claridad los cimientos en los cuales descansa el poder o potestad tributaria al igual en los que establece su límite con base a los criterios que han sido aludidos. Por su parte el artículo 301 del texto Constitucional establece:

“Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”(2008, pág. 144)

Ahora bien, como ha sido tradición de la corriente constitucionalista, la Asamblea Nacional en función de su poder legislativo ejerció hasta no hace mucho tiempo la potestad de imponer tributos, sin embargo esta capacidad ha sido extendida a otros órganos que conforman el Estado, lo que produce una partición de la capacidad para imponer tributos.

Esta realidad permite que tanto la supresión, creación y modificación de tributos en sus diferentes vertientes tasas, impuestos y contribuciones especiales así como otros ingresos públicos, que deben ser entendidos estos últimos como aquellos no tributarios los cuales deben ser expedidos mediante una ley, con la salvedad dada para la creación o supresión de tasas y contribuciones de carácter especial distintas y que correspondan crear a los organismos del régimen seccional autónomo, en los cuales la reserva de ley no aplica. Como consecuencia en el caso estamos en presencia del ejercicio de la potestad tributaria por parte del Estado y el segundo caso el poder o potestad tributaria que es ejercida por los órganos que componen el régimen seccional autónomo

2.2 Potestades Tributarias de los Gobiernos Municipales

Los Gobiernos Municipales a nivel de América Latina son considerados como las entidades fundamentales de la organización político administrativa de los Estados a la cual les corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural

de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes.(2010, pág. 35)

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización en adelante (COOTAD) establece en su artículo 53 lo siguiente:

“Los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera, integradas por las funciones ejecutivas, legislación, fiscalización y de participación ciudadana previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponde, y, la sede del gobierno autónomo descentralizado municipal será la cabecera cantonal prevista en la ley de creación del cantón”(2010, pág. 26)

En este sentido, la Constitución del Ecuador en su artículo 253 y el COOTAD en su artículo 56 establece que cada cantón deberá estar formado por un concejo cantonal, el cual órgano para legislar y fiscalizar que forma parte del gobierno autónomo descentralizado municipal. El mismo, estará conformado por el Alcalde o Alcaldesa, el cual lo presidirá con voto dirimente y por los concejales o concejalas elegidos por votación popular, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral.

El artículo 1 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal establece que el Municipio es la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, la cual tiene como fin la búsqueda del bien común local de manera primordial, al igual que la atención de las necesidades de la ciudad al igual que del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción.

Es necesario tener en cuenta que lo hemos venido acotando de forma doctrinal que cada gobierno por disposición legal cuenta con la capacidad para imponer tributos lo que denominamos autonomía política, administrativa y financiera por lo

que creemos pertinente analizar este criterio bajo la óptica del derecho tributario municipal.

2.2.1 Autonomía y Potestad Tributaria del Gobierno Municipal de Cuenca

La autonomía municipal la podemos interpretar bajo la mirada del texto constitucional que permite ajustar ciertos parámetros o pautas en donde las instituciones municipales puedan hacer efectiva las atribuciones y potestades que esta les ha asignado. Lo que significa un riguroso control de carácter constitucional que descansa en la interpretación de los principios constitucionales que señalaran los límites existentes con los poderes públicos.(Ojeda, 2007, pág. 24)

La autonomía, es un elemento característico de los gobiernos autónomos descentralizados los cuales permiten aprobar su propia legislación que estará subordinada al texto constitucional, así como a los códigos orgánicos, a las leyes, y demás ordenamiento jurídico estatal. En este sentido, la autonomía local la podemos entender como la capacidad que tienen las colectividades locales para administrar y regular bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.

Para Soler “este derecho se ejerce por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos”(1989)

La autonomía administrativa, política y financiera que tienen los Gobiernos Autónomos Municipales (GAD) así como los regímenes especiales previstos en el Art. 5 del COOTAD: “comprende el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su propia responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”(2010, pág. 14).

Esta autonomía podrá ejercerse de manera solidaria y responsable. Por ningún motivo se colocara bajo riesgo el carácter unitario del Estado, y no se

permitirá la secesión del territorio nacional ejercerá de manera responsable y solidaria. Vale la pena mencionar que cuando hablamos de la autonomía financiera estamos en presencia del derecho que tienen los Gobiernos Autónomos Descentralizados de percibir de forma directa, oportuna y automática los recursos que les pertenece por su participación en el Presupuesto General de Estado, así como la posibilidad de generar y administrar sus propios ingresos en un todo con lo dispuesto en la Constitución y la Ley.

De esta forma esta facultad normativa es reconocida por el COOTAD en su artículo 7 de la siguiente forma:

“Para el pleno ejercicio de sus competencias y de las facultades que de manera concurrente podrán asumir, se reconoce a los consejos regionales y provinciales concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial.

El ejercicio de esta facultad se circunscribirá al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno, y observará lo previsto en la Constitución y la Ley (...)” (2010, pág. 10)

Ahora bien, el gobierno municipal de Cuenca tiene autonomía en el uso de su facultad o capacidad legislativa que como hemos venido mencionando contiene la posibilidad de emitir ordenanzas para crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras. Uno de los objetivos es la búsqueda del bienestar familiar de la colectividad contribuyendo de esta forma a la protección de los intereses locales así como impulsar de manera acorde el desarrollo físico y estructural el cantón y sus áreas urbanas y rurales; y, prestar servicios y efectuar las obras que considere necesarias.

La relación de los ingresos que percibe el municipio de Cuenca, son emanados de un variedad de fuentes, los ingresos tributarios que representan aproximadamente el 23,28%, entre lo que son impuestos, contribuciones

especiales y tasas. Ahora bien, para o referido a la recuperación este municipio está sujeto a lo contemplado en el Código Tributario, la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en las respectivas Ordenanzas Regulatoras de los tributos en las cuales se establecen las sanciones cuando exista incumplimiento por parte de los sujetos pasivos.

En este sentido, la Dirección de Finanzas de la Municipalidad de Cuenca ha colocado mecanismos que han permitido facilitar la recaudación de los tributos teniendo en consideración para ello, los incrementos a efectuarse en relación a la recaudación que se han dado de forma anterior, esto como resultado de las políticas de: formulación de los catastros de contribuyentes y actualización de costos

2.2.2 Principios que sustentan el ejercicio del poder tributario municipal de Cuenca en torno al nuevo rol del Estado

El municipio en materia tributaria esta confinada a los principios que están situados y se dirigen el nuevo sendero del que hacer estatal los cuales son la autonomía, democracia y la eficiencia en el ámbito municipal, los cuales están acompañados de las oportunas políticas de descentralización de sus funciones y de concentración de recursos que afianzan e fortalecimiento y consolidación de este modelo.

El principio de autonomía como ya hemos mencionado versa de forma discursiva del poder o potestad tributaria que dentro del aparataje del Estado pueden gozar los municipios, provincias o regiones o demás entidades para emanar normas las cuales deberán estar en concordancia con la Constitución del Ecuador. Es por ello, que el municipio es una entidad que tiene características de autonomía con especificidades en el ejercicio de determinadas competencias donde asume obligaciones de gobierno propio en el que se sustenta la organización territorial y administrativa del Ecuador.

Es oportuno mencionar, que la autonomía del municipio se manifiesta a través de varios aspecto de carácter doctrinal a) autonomía de gobierno o autonomía política, que se ejerce a través de una corporación; b) autonomía jurídica, en razón de que esta corporación posee personalidad jurídica propia, con la capacidad de expedir normativa y otros actos jurídicos, en los que toma importancia superlativa las normas tributarias que propician un canal efectivo de autofinanciamiento y cumplimiento de los objetivos planteados; c) autonomía administrativa, en cuanto tiene una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas encargadas de los servicios públicos; y, d) autonomía financiera, en virtud de que cuenta con su patrimonio y su hacienda de carácter público(Salazar, 1990, pág. 91)

Ahora bien, es oportuno mencionar que la formación del municipio está en sintonía a un principio de carácter democrático que encuentra su nacimiento en el derecho al sufragio de los habitantes que integran dicho municipio con la participación constante e inmediata de los gobernados en la gestión municipal, y ejerciendo sobre las mismas una supervisión directa con elementos que permitan el oportuno control para que de esta forma se garantice las decisiones gubernamentales con beneficio general, contemplando hasta la posibilidad de revocar el mandato si existiera incumplimiento de los cometidos para los cuales fue elegido, es por ello que adquiere gran relevancia la formación de órganos de participación popular por medio de los cuales la ciudadanía pueda realizar observaciones y canalizar sus quejas. Y de esta manera “proponer la activa participación ciudadana en actos como el plebiscito, por el cual se someten a la decisión del electorado asuntos de naturaleza política o administrativa”,(Mongrovejo, 2009)o como el referéndum que es un acto mediante el cual es sometido al electorado una decisión orientada a fortalecer la relación entre el municipio y sus administrados.

Es oportuno acotar, que el municipio de Cuenca hace un reconocimiento de la capacidad que tienen los ciudadanos para participar. Da hay que cuando hay

celebración de comicios para renovar las autoridades municipales se espera igualmente que se cumpla la mismas finalidades que el derecho electoral que se asigna en otros ámbitos es decir “producir representación, producir gobierno y producir legitimación”(Carreras, 1977).

Ahora bien, es oportuno señalar que otro de los principios que alienta el poder tributario en el municipio de Cuenca es el referido al de eficacia el cual es definido por Carmona de la siguiente manera “consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que implica capacidad administrativa, técnica y política de sus distintos integrantes”.(2010, pág. 56).

Es necesario mencionar que el principio de eficacia tiene conectividad con el concepto de eficiencia que está dentro de la teoría de la administración, el cual lo podemos definir como un elemento cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en bienestar social.

Sobre este tema Espejel menciona:

“un juicio valorativo sobre el grado de cumplimiento de los objetivos que se encomiendan a los distintos servicios públicos y sobre la calidad de su prestación, que como se ha indicado, se complementa con el principio de eficiencia que tiene un significado económico, y que implica una adecuada relación de costos de los medios a utilizar para la realización de los objetivos planteados y la calidad de los resultados obtenidos, y por los cuales se reflejará la incidencia de la gestión municipal en todos sus administrado”(1990 , pág. 15).

Para analizar estos principios que son característicos de la gestión municipal en relación al modelo estatal descentralizado el cual está en concordancia según lo establecido en la Constitución del Ecuador el cual le otorga a la potestad tributaria municipal un rango elevado de importancia ya que además de servir como un indicador de la independencia económica hacia el gobierno central evidencia la

aplicación de políticas de descentralización. En este sentido Mongrovejo hace a siguiente afirmación:

“el instrumento por el cual se verifica que el municipio se encuentra jurídicamente capacitado para mediante la expedición de normativa, poder crear, modificar o extinguir determinada clase de tributos y ejercer la gestión sobre los mismos, bajo el reconocimiento de que éstos son prestaciones a las que se obliga el ciudadano con ocasión de los servicios públicos y por la ejecución y goce de obras públicas en beneficio de todos los habitantes de su circunscripción territorial, y que a la vez coadyuvan a la ejecución de funciones que tradicionalmente le han sido propias y de aquellas como es la tendencia actual asumidas por delegación del gobierno central, todas orientadas al desarrollo socio económico de la población local (...)”(2009, pág. 57)

Es importante resaltar, que bajo la percepción de una distribución más justa de no solo de los recursos sino de los servicios públicos los cuales presentan una variante de revente importancia la es la participación directa y activa de los ciudadanos los cuales son los beneficiarios de los proyectos que se ejecutan en el municipio, esto en el marco de una relación más directa entre el municipio y sus administrados lo cual es el reflejo de ser la vía más acorde para llevar a cabo los objetivos y por ende ser el desarrollo de la comunidad donde el manejo se vea reflejado en la participación ciudadana.

2.3 Los Impuestos, las tasas, y las Contribuciones Especiales según el COOTAD

El COOTAD contiene un modelo de descentralización progresiva y obligatoria que realiza un reemplazo del antiguo esquema de “descentralización a la carta” que no fue más que un fracaso que trajo como resultado un retraso en el proceso de consolidación de los Gobiernos Autónomos como ejes del desarrollo territorial.

En este sentido, el COOTAD es un cuerpo normativo que representa un avance legislativo que da pleno cumplimiento con el objetivo propuesto el cual era la creación de un mecanismo que evitara el esparcimiento jurídico y al mismo tiempo brindara complementariedad y racionalidad al ordenamiento jurídico en los diferentes niveles del gobierno.

Este cuerpo normativo fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 303, del martes 19 de octubre del 2010. En el Título III, Artículo 28 y establece que en cada circunscripción territorial tendrá un gobierno autónomo descentralizado para la promoción del desarrollo y la garantía del buen vivir, a través del ejercicio de sus competencias.

El Artículo 54 establece las Funciones del gobierno autónomo descentralizado municipal, así como el artículo 55, establece las Competencias. Por su parte el artículo 105 establece uno de los temas neurálgicos relativo al tema central de esta investigación el cual es la descentralización

“La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizado”(2010, pág. 47)

Artículo 171 describe cuales son los Tipos de recursos financieros, y se mencionan.

- a) Ingresos propios de la gestión;
- b) Transferencias del presupuesto general del Estado; entre otros.(2010, pág. 78)

Artículo 172.- Ingresos propios de la gestión.- Los gobiernos autónomo descentralizados regional, provincial, metropolitano y municipal son beneficiarios de ingresos generados por la gestión propia, y su clasificación

estará sujeta a la definición de la ley que regule las finanzas públicas. Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; los de venta de bienes y servicios; los de renta de inversiones y multas; los de venta de activos no financieros y recuperación de inversiones; los de rifas, sorteos, entre otros ingresos. La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria.(2010, pág. 78)

Ahora bien, El TÍTULO VI, Capítulo III, Ingresos Propios de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Sección Tercera, De los Gobiernos Municipales y Distritos Metropolitanos Autónomos, el artículo 185 establece que los “Los gobiernos municipales y distritos autónomos metropolitanos, además de los ingresos propios que puedan generar, serán beneficiarios de los impuestos establecidos en la ley”(2010, pág. 71)

Artículo 511. Cobro de impuestos.- Las municipalidades y distrito metropolitanos, con base en todas las modificaciones operadas en los catastros hasta el 31 de diciembre de cada año, determinarán el impuesto para su cobro a partir del 1 de enero en el año siguiente(Codigo Organico Organizacion Territorial Autonomia Descentralizacion, 2010)

Por su parte el artículo 512 del COOTAD establece:

“El impuesto deberá pagarse en el curso del respectivo año, sin necesidad de que la tesorería notifique esta obligación. Los pagos podrán efectuarse desde el primero de enero de cada año, aun cuando no se hubiere emitido el catastro. En este caso, se realizará el pago en base al catastro del año anterior, y se entregará al contribuyente un recibo provisional. El vencimiento del pago será el 31 de diciembre de cada año. Los pagos que se harán en la primera quincena de los meses de enero a junio, inclusive, tendrán los siguientes descuentos: diez, ocho, seis, cuatro, tres y dos por

ciento, respectivamente. Si el pago se efectúa en la segunda quincena de esos mismos meses, el descuento será de: nueve, siete, cinco, tres, dos y uno por ciento, respectivamente. Los pagos que se realicen a partir del primero de julio, tendrán un recargo del diez por ciento del valor del impuesto a ser cancelado. Vencido el año fiscal, el impuesto, recargos e intereses de mora serán cobrados por la vía coactiva”(2010, pág. 35).

2.4 El Consejo Municipal y el COOTAD

Los gobiernos municipales forman parte de la división político territorial del país, constituyendo una unidad menor territorialmente a las regiones y a las provincias, los cuales han sido considerados como organismos territoriales que han tenido una gran capacidad de gestión en nuestro país. Este nivel de gobierno de acuerdo al artículo 53 del COOTAD, guarda conformidad con lo establecido en la Constitución del Ecuador y se constituyen en personas jurídicas de derecho público y gozan de autonomía política, financiera y administrativa.

El COOTAD, además le atribuye como competencia de los concejos municipales, la creación mediante ordenanza de tarifas, las cuales se crean para el cobro de una contraprestación sobre un servicio que ha sido delegado y efectivamente utilizado. Dentro de las competencias administrativas encomendadas por el COOTAD a los municipios está la de elaborar los catastros urbanos y rurales, herramienta fundamental dentro de toda la gestión municipal al ser la fuente principal de información para la toma de decisiones y la definición de la política pública y tributaria dentro del territorio, los mismos que deben ser actualizados cada 2 años.⁹⁷.

Se le asignan además competencias importantes como la provisión de agua potable y alcantarillado y competencias relacionadas con el control como el otorgamiento de la autorización para la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en los lechos de los ríos, lagos, playas de mar y canteras, competencia que como veremos más adelante determina la capacidad de captar

Ingresos provenientes de la explotación de estas actividades.(Arauz, 2014)

Capítulo III

Situación Actual de las Potestades Tributarias del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cuenca, Derecho Comparado.

3.1 Impuestos Municipales

De acuerdo con el artículo 300 de la Carta Magna del Estado ecuatoriano, el régimen tributario se rige por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, equidad, transparencia y suficiencia recaudatoria. Dichos principios deben ser cumplidos en primer lugar por el Estado, como sujeto activo de la relación, quien es además el que obliga al contribuyente, administra los recursos entre otras competencias legales. Sin embargo sus funciones no se deben cumplir de manera arbitraria ni con dilaciones indebidas, sino en el marco de estos principios que garantizan su buen funcionamiento y además una cordial relación con los ciudadanos.

Por otro lado, dicho artículo establece que la política tributaria procurará promover la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables. Esto obedece a la búsqueda de disminuir las desigualdades sociales pues no es suficiente el incremento del ingreso al erario si no hay una debida distribución e incentivo al desarrollo económico.

Es por esto que el Estado, como es costumbre y se conoce palmariamente, debe, para su supervivencia y manutención, apelar a la contribución monetaria de sus habitantes. Por lo tanto, en cuanto al artículo 301, la Constitución del Ecuador, establece lo siguiente:

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas



y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.
(pág. 144)

Los municipios, como sociedades políticas autónomas, no son la excepción, y por lo tanto, al igual que el Estado, necesita de financiamiento para poder cumplir con las necesidades y demandas de sus ciudadanos. En el caso de los ingresos municipales estos pueden ser tributarios, no tributarios y empréstitos de conformidad con el artículo 223 de la Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Asimismo, en su artículo 298 establece que los ingresos tributarios comprenderán las contribuciones señaladas, a saber: Impuestos, que incluirán todos los que corresponden a los gobiernos autónomos descentralizados, por recaudación directa o por participación; las Tasas, que comprenderá únicamente las que recaude la tesorería o quien haga sus veces de los gobiernos autónomos descentralizados, no incluyéndose, por consiguiente, las tasas que recauden las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados; y las contribuciones especiales de mejoras y de ordenamiento.

Otro artículo que debemos resaltar es el 186 que establece que las municipalidades reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos, lo que deja por sentado que la creación de tributos así como su aplicación no es un asunto arbitrario del alcalde o alguna autoridad municipal o nacional, sino que debe sujetarse primeramente a la Constitución y en definitiva al marco jurídico municipal y nacional.

Ahora bien para Nagua el impuesto municipal:

“es la especie del género tributo que consiste en una prestación coactiva que un ente público tiene derecho a exigir de las personas que por ley están llamadas a cubrir cuando se realizan determinados presupuestos (hecho generador) reveladores de capacidad económica para contribuir al sostenimiento de los gastos”(pág. 126)

Por su parte, para Caldas los impuestos municipales “son el tributo que el gobierno municipal exige a los obligados de su jurisdicción en función de la capacidad económica de cada uno de ellos”(Caldas, 2008)

Los impuestos municipales pueden establecerse con carácter general y particular, son generales los que se han creado para todos los municipios de la República o pueden ser aplicados por todos ellos como por ejemplo el impuesto a vehículos, patentes o espectáculos públicos e impuestos particulares los que sean creado sólo en beneficio de uno o más municipios, o los que se ha facultado crear en algunos de ellos entre ellos tenemos el impuesto a los predios urbanos y rurales.

A cada municipio le corresponde recaudar sus impuestos en razón de la capacidad económica de sus habitantes, además de dictar ordenanzas para el cobro de tasas y contribuciones especiales de mejoras, por lo tanto el Concejo Municipal debe velar y cumplir los principios tributarios básicos como lo son: legalidad, igualdad, proporcionalidad y generalidad.

En este orden de ideas es lógico que los impuestos municipales versen principalmente sobre los que están contemplados en el artículo 491 de la Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, a saber:

- a) El impuesto sobre la propiedad urbana;
- b) El impuesto sobre la propiedad rural;
- c) El impuesto de alcabalas;
- d) El impuesto sobre los vehículos;
- e) El impuesto de matrículas y patentes;
- f) El impuesto a los espectáculos públicos;
- g) El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y Plusvalía de los mismos;
- h) El impuesto al juego;

- i) El impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales.

3.2 Clases de Impuestos Municipales

Ya hemos visto como la Constitución del Ecuador reconoce que los Municipios como gobierno cantonal tienen plena autonomía y que, a través de la aplicación de su facultad legislativa pueden dictar ordenanzas para: crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras es por ello, que a luz de esta disposición constitucional abordaremos el estudio de la tipología de los tributos emitidos por el municipio de Cuenca.

3.3 Tasas y Contribuciones Municipales

Según lo establecido en el COOTAD en su artículo 566

Las municipalidades y distritos metropolitanos podrán aplicar las tasas retributivas de servicios públicos que se establecen en este Código. Podrán también aplicarse tasas sobre otros servicios públicos municipales o metropolitanos siempre que su monto guarde relación con el costo de producción de dichos servicios. A tal efecto, se entenderá por costo de producción el que resulte de aplicar reglas contables de general aceptación, debiendo desecharse la inclusión de gastos generales de la administración municipal o metropolitana que no tengan relación directa y evidente con la prestación del servicio

En este orden de ideas puede entenderse la Tasa como una “especie de tributo que el Estado o sus instituciones exigen como consecuencia de la prestación de un servicio, por ello se habla de contraprestación por la prestación de un servicio. Esto lo diferencia del impuesto que se exige sin contraprestación, derivado de la potestad tributaria del Estado” (Nagua, pág. 78).

Reforzando el concepto, citamos a Kelly, para quien las Tasas Municipales son “fundamentalmente contribuciones que paga un ciudadano a cambio de ciertos servicios administrativos que le son prestados por el Municipio en forma individual y directa”. (kelly, pág. 67).

Es entonces la tasa es, en definitiva, un tipo de tributo que da el contribuyente por la realización de una actividad o la prestación de un servicio que le favorecen y son necesarios en el desenvolvimiento y calidad de su vida diaria. En otras palabras, la tasa es un tributo vinculado que es retributivo de servicios públicos que dan las administraciones municipales- en condición similares a la de prestadores de servicio con respecto a un cliente- y que su cuantía debe guardar relación con el costo de cada servicio.

El sujeto activo de las tasas es la municipalidad y el distrito metropolitano correspondiente a la jurisdicción que se trate y es quien presta el servicio, y el sujeto pasivo será la persona jurídica o natural quien se beneficie de ese servicio que presta el ente seccional; aunque podría prestarse a obviedades esta definición de los sujetos, el COODAT en el in fine de su artículo 558 señala que en caso de duda u oscuridad en la determinación del sujeto pasivo de la obligación, se apelará al Código Tributario. El COODAT no contempla exoneraciones para el pago de esta clase de tributos, por lo que el Estado y demás entidades del sector público pagarán las tasas que se establezcan por la prestación de los servicios públicos que realicen los municipios y sus empresas, para lo cual harán constar la correspondiente partida en sus respectivos presupuestos.

El COODAT establece en su artículo 568 los servicios que pueden ser objeto del cobro de tasas entre ellos tenemos:

- a) Aprobación de planos e inspección de construcciones;
- b) Rastro;
- c) Agua potable;
- d) Recolección de basura y aseo público;
- e) Control de alimentos;
- f) Habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales;
- g) Servicios administrativos;



- h) Alcantarillado y canalización; e,
- i) Otros servicios de cualquier naturaleza.

A los gobiernos autónomos descentralizados municipales, de acuerdo con el artículo 55, literal e, del COODAT, se les ha reconocido como competencia exclusiva legal la de “crear, modificar o extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras”, pueden aplicar tasas retributivas de servicios públicos, con mucha amplitud, incluso más allá de las que determina en forma expresa la ley, que reconoce la posibilidad de cobrar tasas por lo servicios. En este sentido, el Gobierno Municipal de Cuenca ha aprobado varias ordenanzas para el cobro de este tipo de tasas, lo colige la ordenanza aprobada por el Consejo Cantonal para el cobro de tasas de los servicios que se prestan en la empresa pública municipal de movilidad, tránsito y transporte de cuenca, Emov-EP (2010) que contiene las normas específicas para la aplicación de tasas en los servicios prestados por la EMOV-EP, en el cantón Cuenca.

3.4 Sujetos de Impuesto Municipal

El sujeto activo constituye la municipalidad, y el sujeto pasivo son los contribuyentes beneficiarios de los servicios públicos que ofrece el municipio.

- a) Base Imponible: Se cobrará conforme al tipo de tasa dispuesto por la municipalidad a través de la respectiva ordenanza, cuya iniciativa es privativa del alcalde, tramitada y aprobada por el respectivo consejo.
- b) Hecho Generador: Constituye el uso del servicio público(Gaona, 2012, pág. 65)

3.5 Impuesto a Predio Urbano

Este impuesto es de exclusividad municipal o metropolitana y vale aclarar que también los predios rurales están obligados a pagar impuestos.

Sobre este tributo refiere Iturralde:

Es un tributo municipal no vinculado, establecido en la LORM, que grava de forma anual el dominio o usufructo de propiedades inmuebles urbanas dentro de una circunscripción cantonal. Es un impuesto directo que grava una expresión de riqueza y patrimonio que es la propiedad de inmuebles, considerándola como una manifestación inmediata de capacidad contributiva.(1998, pág. 47)

El impuesto a la propiedad urbana representa el impuesto con mayor importancia el cual está caracterizado por ser objetivo, directo y real, el cual presenta una periodicidad que justamente coincide con el año calendario cuya exigibilidad se da el primer día del periodo impositivo. Este impuesto tiene un hecho generador el cual está fundamentado en la propiedad como derecho real y según el título inscrito y como manifestación objetiva de la capacidad contributiva del titular de catastro, en calidad de propietario del inmueble.

Sobre este tema para Cabrera establece en el impuesto a la Propiedad Urbana “la posesión un bien inmueble, es la que determina el vínculo económico generador de la carga impositiva, sin considerar las condiciones y capacidad económica del contribuyente”(2014, pág. 59)

En cuanto a la base imponible la misma está conformada por:

- 1) La propiedad de los bienes inmuebles de naturaleza urbana y rural ubicados dentro del cantón.
- 2) Por la titularidad de un derecho real de usufructo, es decir, por el derecho a gozar y disponer plenamente de un bien inmueble.

Ahora bien, el impuesto a la propiedad tiene su origen en el valor registrado en el catastro, que es el inventario de propiedades elaborado por la Dirección Nacional de Avalúos y Catastros, el cual tiene obligatoria aplicación para todos los municipios del Ecuador, y debe ser revisado con una periodicidad de cada cinco años. Así, quien posea más de un inmueble deberá pagar la cantidad que resulte de la sumatoria total de todos sus predios. De esta forma se garantiza el principio de proporcionalidad en relación a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

En cuanto al sujeto activo del impuesto a la propiedad está constituido por el Municipio, en calidad de ente emisor de los títulos de crédito tributarios y el sujeto pasivo estaría de acuerdo a la ley constituido por los propietarios, entendiéndose que la obligación de satisfacer este impuesto corresponde a quien mantiene el dominio por medio de un título inscrito.

Dentro de las regulaciones del impuesto predial urbano, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización le dedica toda una sección, del artículo 500 en adelante, por lo que su estudio podría ameritar incluso un trabajo de investigación aparte. Sin embargo, vale señalar que contempla un impuesto anual a las zonas urbanas; la determinación del valor de los predios, la banda impositiva, entre otros aspectos serán fijados mediante ordenanzas del concejo.

Vale señalar el artículo 509 que contempla la exención de impuestos en caso de predios unifamiliares urbano-marginales; predios propiedad del Estado; predios pertenecientes a instituciones de beneficencia o asistencia social.

3.6 Impuestos a los Vehículos

Aparece mencionado en el artículo 491 como impuesto municipal y metropolitano, y regulado en la sección séptima, del artículo 538 en adelante.

Constituye el sujeto pasivo todo propietario de un vehículo, sea persona natural o jurídica, que debe satisfacer el impuesto anual. Según la ordenanza para la determinación, administración, control y recaudación del impuesto a los vehículos de Cuenca, la base imponible estará representada por el avalúo de los vehículos que consten registrados en el Servicio de Rentas Internas y en la Agencia Nacional de Tránsito. El hecho generador del impuesto a los vehículos es la propiedad de vehículos en el cantón Cuenca.(2012)

Para la determinación de la tarifa para el pago de impuestos a los vehículos la ordenanza antes señalada establece lo siguiente en su artículo 4:

Tabla de la Tarifa del Impuesto a los Vehículos

Base Imponible Avaluó		Impuesto a la Fracción Básica	Impuesto sobre la Fracción de excedente
Desde US (\$)	Hasta US (\$)	Dólares US (\$)	Porcentaje %
0,00	500,00	0,00	0,00%
500,01	1000,00	6,00	0,00%
1000,01	2000,00	12,00	0,10%
2000,01	4000,01	13,00	0,12%
4000,01	8000,01	15,40	0,15%
8000,01	12000,01	21,40	0,25%
12000,01	16000,00	31,24	0,20%
16000,01	20.000,00	39,40	0,30%
20.000,01	30.000,00	5140	0,40%
30.000,01	40.000,00	91,40	0,50%
40.000,01	En adelante	141,40	0,70%

3.7 Impuestos de patentes municipales

Estos impuestos están regulados del artículo 546 en adelante contenidos en la sección novena del capítulo III, referente a Impuestos, del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

Este impuesto de patentes municipales se caracteriza por ser un tributo no vinculado, de carácter indirecto, que grava el ejercicio habitual de cualquier tipo de actividad económica independientemente de su titular y que debe pagarse en el municipio correspondiente. Además, la patente puede entenderse como el permiso municipal obligatorio para el ejercicio cotidiano de una actividad económica dentro de la jurisdicción de un cantón. Para obtenerla, los sujetos personas que ejerzan regularmente actividades de carácter económico deberán inscribirse en el Registro

respectivo existente en la Jefatura de Rentas de cada cantón.(Iturralde, 1998, pág. 37)

El sujeto activo es de este impuesto es la municipalidades y el distrito metropolitano en donde tenga domicilio o sucursales los comerciantes, industriales, financieros, así como los que ejerzan cualquier actividad de orden económico; en este sentido la Municipalidad del Cantón Cuenca es un sujeto activo. La determinación, administración, control; y recaudación de este impuesto lo hará la Dirección Financiera Municipal, a través de la Unidad de Rentas y Tributación; y, Tesorería Municipal.

El sujeto pasivo, por otro lado, es aquel que está obligado a obtener la patente y, en consecuencia, la declaración y el pago anual del impuesto. Son sujetos pasivos de este impuesto las personas naturales, jurídicas, sociedades, nacionales o extranjeras, domiciliadas o con establecimiento en el cantón Cuenca, que ejerzan permanentemente actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales. Para la definición de establecimiento permanente de empresas extranjeras se aplicará lo establecido en el Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno.(Ordenanza para la determinacion, administracion, control y recaudacion del impuesto a las patentes municipales , 2012)

A propósito del hecho generador del impuesto vale decir que se configura con el ejercicio permanente de actividades comerciales, industriales, financieras, inmobiliarias y profesionales, dentro del cantón de Cuenca, teniéndose por permanente a la realización de la actividad por más de sesenta días dentro de un ejercicio fiscal.

En este sentido, para ejercer una actividad económica de carácter comercial o industrial se debe obtener una patente, previa inscripción en el registro municipal correspondiente. La obtención de la patente se hará dentro de los treinta días siguientes al final del mes en que se inician las actividades, o de los treinta días siguientes al día final del mes en que termina el año (hasta el 30 de enero de cada año).

En el caso del Municipio de Cuenca, la determinación, administración, control y recaudación del impuesto por patente se realiza a través de una ordenanza la cual establece en su artículo 8 lo siguiente:

Servicio	Valor
Certificaciones	2,00
Entrega o reposición de adhesivos de Registro Municipal	20,00
Cambio de unidad	25,00
Cambio de socio	250,00
Cambio de socio y unidad	275,00
Contrato, permiso o autorización de operación (unidad - año)	7,00
Incremento de unidades por demanda	264,00
Frecuencias de pasajeros en la Terminal Terrestre	0,10
Frecuencias de transporte intercantonal	0,50
Frecuencias de transporte interprovincial	1,00
Frecuencias de taxis	0,004

3.8 Impuestos a los Espectáculos Públicos

Es competencia del Alcalde dar permiso para espectáculos públicos, y su impuesto entra en la serie de impuestos municipales. Puede entenderse como el impuesto que grava el valor del precio de cualquier boleto que origine el derecho a presenciar un espectáculo público, debiendo ser pagado por el adquirente del boleto de entrada, en el momento de adquisición. Es únicamente a través de

ordenanzas que se puede fijar el monto mínimo de las entradas dentro de las tarifas del espectáculo, que no deban tenerse en cuenta el ingreso bruto gravado.

Con respecto a los sujetos del impuesto, el sujeto activo es la Municipalidad, y el sujeto pasivo está representado por todas las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, que adquieran boletos para los espectáculos públicos.

En lo concerniente a la base Imponible, según el artículo 543 del COODAT se establece el impuesto único del diez por ciento sobre el valor del precio de las entradas vendidas de los espectáculos públicos legalmente permitidos; salvo el caso de los eventos deportivos de categoría profesional que pagarán el cinco por ciento de este valor.

Sobre el hecho generador, huelga decir que Constituye todo espectáculo público por el cual el público pague el valor respectivo por derecho de admisión. Al respecto de la banda impositiva ésta se establece los siguientes porcentajes: 10% sobre el valor del precio de las entradas de espectáculos legales; y el 5% en eventos deportivos profesionales.

Finalmente, con respecto a las exenciones del Impuesto, están exentos de este impuesto los espectáculos artísticos donde se presente solamente artistas ecuatorianos.

3.9 Derecho comparado en materia Tributaria Municipal

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) establece en su artículo 168:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de esta Constitución y de la ley. La autonomía municipal comprende

1. La elección de sus autoridades.
2. La gestión de las materias de su competencia.

3. La creación, recaudación e inversión de sus ingresos (...)”(pág. 63)

Asimismo el artículo 169 de esta Carta Magna señala:

“(...) La legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, establecerá diferentes regímenes para su organización, gobierno y administración, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes (...)”(pág. 63)

Como podemos observar en Venezuela los municipios, por disposición Constitucional, tienen personalidad jurídica y autonomía para elegir sus autoridades, para gestionar las materias de su competencia y para crear, recaudar e invertir sus ingresos dentro de los límites constitucionales y legales. En este sentido, los Municipios como se les indica en la Carta Magna, tiene el gobierno y administración de sus intereses y la gestión de las materias que le sean asignadas por la Constitución y las otras leyes que rigen sobre la materia municipal. Algunas de sus atribuciones son: Ordenación territorial y urbanística, Vivienda de interés social, Turismo local, Vialidad urbana, Circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales, Servicios de transporte público urbano de pasajeros, Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales, entre otros.

El artículo 138 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal se refiere a los ingresos ordinarios del municipio, y a partir del artículo 160 se contempla lo referente a la potestad tributaria del municipio. El artículo 160 reza: “El Municipio a través de ordenanzas podrá crear, modificar o suprimir los tributos que le corresponden por disposición constitucional o que les sean asignados por ley nacional o estatal. Asimismo, los municipios podrán establecer los supuestos de exoneración o rebajas de esos tributos”.

Por otra parte, la Constitución Política de la Republica de Colombia (1991) establece en su artículo 317 lo siguiente:

Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobre tasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción(pág. 47)

Además, la Ley 44 de 1990, referente a catastro e impuestos, señala: “Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias”(1990, pág. 12)

Vale la pena acotar que la autonomía presupuestal, gobernabilidad y desarrollo de las políticas en alcaldías y gobernaciones en Colombia, y el incremento del recaudo por impuestos locales es considerado algo necesario. Un ejemplo palpable es el Estatuto Tributario Municipal donde el Concejo Municipal dispone una distribución de tarifas según diferentes características: sector vivienda (estratificada y no estratificada), sector comercial y de servicios, sector industrial, financiero, predios cívicos institucionales, sector rural y otros.

3.10 Análisis de la Normativa Tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales

La Constitución Política de la República del Ecuador de 2008 contempla un sistema de organización territorial que, en un territorio de apenas 256.370 kilómetros cuadrados, regula las personas jurídicas de la región autónoma y del distrito metropolitano, aunada a la división territorial en provincias, cantones y parroquias ya establecida. De conformidad con lo contemplado en el artículo 238 de la Carta Magna vigente, los denominados gobiernos autónomos

descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera, y deben regirse por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. Este sistema de organización territorial se acompaña del correspondiente esquema de distribución de competencias.

Ahora bien, el artículo 270 de la Carta Magna del Ecuador hace referencia a los recursos económicos de los gobiernos autónomos descentralizados y señala que estos generarán, como en efecto lo hacen y hemos demostrado, sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad. Por otra parte, los artículos 179, 181, 186 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización expresamente confieren potestad tributaria a los respectivos niveles de gobierno local en la que se refiere al establecimiento de tasas y contribuciones especiales. (Benalcazar, 2010, pág. 33)

Lo que se denomina potestad tributaria de los gobiernos descentralizados se explica y justifica, en primer lugar, como una exigencia de la autonomía sin importar que sea política como en el Estado federal o administrativa como en el Estado unitario, ya que no podría tener una cabal realización si no se reconoce la posibilidad que dichos gobiernos puedan elaborar sus presupuestos, obtener sus propios recursos, y así poder financiar el gasto público local (entre ellos los servicios públicos). La autonomía, en suma, lleva consigo, inevitable y favorablemente, un gran grado de autogestión económica que les permita el cumplimiento de los fines y funciones que el ordenamiento jurídico encarga a los gobiernos descentralizados.

Sin embargo, la potestad tributaria local tiene límites precisos que están consagrados por la Constitución y las leyes. En este sentido, en primer término, se circunscribe a las tasas y contribuciones especiales, pero no se extiende a los impuestos, cuya creación se reserva exclusivamente al órgano legislativo. Al respecto sostiene Benalcazar:

La potestad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados para crear tasas y contribuciones especiales se justifica por la relación que estos tipos de tributos tienen con el financiamiento de las funciones y cometidos que realiza la autoridad local, la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas(2010, pág. 36)

Es evidente que la posibilidad de que los gobiernos descentralizados creen tasas se admite porque estas entidades públicas, que son autónomas y tienen atribuidas diversas competencias, realizan diversos actos, que en cuanto implican gasto público local, requieren del financiamiento que proviene de la figura tributaria de la tasa.

Es oportuno destacar que la facultad de crear tributos mediante instrumentos normativos locales de rango reglamentario comporta una excepción al principio de legalidad tributaria, según el cual los tributos únicamente pueden establecerse mediante un instrumento jurídico normativo de rango legal.

No obstante, el art. 301 de la propia Norma Suprema, al delinear dicho principio fundamental de la tributación, aclara que “Las tasas y contribución especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”. Esto determina, por ende, que la potestad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto se ejerce mediante un instrumento de rango reglamentario, se subordina a la legalidad, y que no es absoluta ni arbitraria, sino que encuentra sus límites en los parámetros fundamentales que el legislador determina y especifica.

Ahora bien, este análisis normativa tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados debe contemplar lo establecido en el estamento jurídico en la materia por ejemplo la Constitución del Ecuador establece en su artículo 238 lo siguiente:

Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la

secesión del territorio nacional.

(2008, pág. 57)

En este punto, es necesario también el revisar lo establecido en el artículo 240 de Carta Magna sobre la facultad legislativa y normativa de los diversos Gobiernos Autónomos Descentralizados.

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias. Todos los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales.(2008)

Como podemos observar a lo largo de este trabajo de investigación los Gobiernos Descentralizados el actual marco constitucional ecuatoriano, de acuerdo a la nueva organización territorial, define y establece competencias exclusivas a cada gobierno autónomo descentralizado, entre los que figuran los gobiernos municipales con ejercicio de autoridad en cada circunscripción territorial municipal o cantonal, dotados de la capacidad normativa para crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales de mejoras, a través de ordenanzas y, por este mismo instrumento para reglamentar los impuestos en aspectos de gestión, y en aquellos que se encuentran facultados por habilitación legal prevista en el COOTAD.

Conclusiones

- El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COODAT), es un instrumento legal imprescindible para toda la Administración Pública, y que regula y estimula todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y por lo tanto se le debe dar la importancia y el uso respectivo.
- Los Municipios para satisfacer las necesidades y demandas ordinarias de sus ciudadanos, recaudan ingresos tributarios y no tributarios. Aquellos que son tributarios provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los impuestos –municipales- podemos entenderlos imposiciones del Municipio a los ciudadanos para poder financiar los servicios públicos que el municipio provee; las tasas se deben a las particularidades del servicios públicos prestado, y las contribuciones especiales se deben al beneficio obtenido por la realización de alguna obra pública.
- Los Municipios o Distritos Metropolitanos de la República son considerados como una gran entidad, donde los habitantes, que han elegido a las autoridades, aportan los recursos en forma de tributos con el objeto de poder recibir los beneficios fruto de la eficacia con el que se manejen.
- La administración tributaria seccional tiene facultad para crear, modificar, suprimir o exonerar las tasas y contribuciones especiales pero no puede hacer lo mismo con los impuestos ya que estos dependen de la administración central mediante el COOTAD.

Bibliografía

- Arauz, J. (2014). La potestad o poder tributario: análisis del modelo ecuatoriano a partir de la Constitución del año 2008. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador .
- Benalcázar, J. (2010). Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados. Revista de Derecho número 13.
- Blanco, I. (1973). Derecho tributario. Parte general y legislación española. Barcelona : Ariel .
- Cabrera, E. (2014). La Recaudación Tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales de Cayambe, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos. Ecuador : Universidad Simón Bolívar .
- Cabrera, E. (2014). La recaudación Tributaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales de Cayambe, Pedro Moncayo, Pedro Vicente Maldonado y San Miguel de los Bancos en el Periodo 2008 - 2011. Universidad Simón Bolívar .
- Caldas, R. (2008). Análisis de la Potestad Tributaria del Municipio de Cuenca . Cuenca : Universidad de Cuenca .
- Cañas, M. (2010). Diagnóstico para un Manual Tributario Municipal. Ecuador : Universidad Andina Simón Bolívar .
- Carmona, S. (2010). Derecho Municipal . Toluca : Universidad Autónoma de México
- Carreras, F. (1977). Las elecciones. Barcelona : Blume .
- Código Orgánico Organización Territorial Autonomía Descentralización. (2010). Ecuador : Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela . (1999). Caracas : Royal Editores .



Constitucion del Ecuador . (03 de 10 de 2008). Ecuador : Registro Oficial No. 449 .

Constitucion del Ecuador . (2008). Ecuador: Registro Oficial No. 449.

Constitucion Política de Colombia . (1991). Bogota .

Espejel, S. (1990). Desarrollo, administración y planeación municipal. Toluca :
Universidad Autonoma de Mexico .

Gaona, D. (2012). Guia Basica de tributos para Municipio segun el codigo de
ornamiento territorial Autonomia y Descentralizacion . Universidad de
Cuenca .

Garza, S. (1985). Derecho financiero Mexicano. Mexico : Porrúa .

Guiliani, C. (1962). Derecho Financiero. Buenos Aires : Depalma .

Iturralde, F. (1998). Manual de Tributacion Municipal . Quito .

Jaramillo, J. (2005). Finanzas públicas y Constitución de 1998. Ecuador : Valencia,
Tirant lo Blanch,.

Kelly, J. (s.f.). Gerencia Municipal . Caracas. Venezuela : IESA .

La Ley 44 de 1990. (03 de 09 de 1990). Obtenido de
www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=283

Ley Orgánica de Régimen Municipal. (s.f.). Obtenido de
http://www.lamerced.gob.ec/web/images/la_merced/descargas/lotaip2015/baselegal/leyorganicamunicipal/LEYORGANICAMUNICIPAL.pdf.

Mongrovejo, J. (2009). El Poder Tributario Municipal en el Ecuador . Ecuador .

Nagua, J. (s.f.). Derecho Municipal y Legislación Ambiental. Loja : Universidad
Técnica Particular de Loja .

Nagua, J. (s.f.). Derecho Municipal y Legislacion Ambiental . Ecuador : Universida
Tecnica de Loja .



Ojeda, Y. (2007). La Autonomia Municipal del Ecuador: Concepto y su Evolucion Historica Analisis desde el punto de visto de vista Constutcion y Legal . Ecuador : Universidad Andina Simon Bolivar .

Ordenanza para la Administracion, Contro y Recaudacion del impuesto a los Vehiculosl . (2012). Cuenca .

Ordenanza para la determinacion, administracion, control y recaudacion del impuesto a las patentes municipales . (2012). Cuenca .

Peña, J. (2001). Manual de Derecho Administrativo . Caracas : Tribunal Supremo de Justicia .

Salazar, J. (1990). Desarrollo, administración y planeación municipal. Mexico : Trillas .

Soler, M. (1989). Incentivos a la inversión y justicia tributaria,. Madrid : Civitas .

Villegas, H. (1999). Derecho Financiero y Tributario . Buenos Aires : De palma .